

**Dominik SIEKLUCKI**

Uniwersytet Jagielloński

[dominik.sieklucki@uj.edu.pl](mailto:dominik.sieklucki@uj.edu.pl)

## ZASADY KSZTAŁTOWANIA REPREZENTACJI POLITYCZNEJ W PARLAMENCIE EUROPEJSKIM W ŚWIETLE REGULACJI TRAKTATU Z LIZBONY

### ABSTRACT

**The principles of shaping political representation in the European Parliament in the regulations of the Treaty of Lisbon**

The article analyses the basic principles of representation in the European Parliament established in the Treaty of Lisbon and applied in the 2014 elections. The author focuses on the size of the parliament and the distribution of seats between the member states. Author also analyses the principle of degressive proportionality. In conclusions, the author states that the main problems with the rules of representation are a consequence of treating the borders of states as the borders of electoral districts.

**Keywords:** representation, European Parliament, elections, degressive proportionality

**Słowa kluczowe:** reprezentacja, Parlament Europejski, wybory, degresywna proporcjonalność

## WSTĘP

Parlament Europejski (PE) to szczególna instytucja<sup>1</sup>, będąca hybrydą organizacji międzynarodowej o charakterze parlamentarnym oraz organu typu parlamentarnego funkcjonującego na poziomie państwowym. PE nie jest obecnie ani jednym<sup>2</sup>, ani drugim typem instytucji w modelowej postaci<sup>3</sup>, choć ewoluuje od pierwszej do drugiej. Ważnym etapem tej ewolucji była podjęta w 1974 r. decyzja polityczna<sup>4</sup> o wprowadzeniu powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE, nadanie jej formalnego charakteru 20 września 1976 r. i przeprowadzenie pierwszych wyborów w dniach 7 i 10 czerwca 1976 r.<sup>5</sup> Ta doniosła z punktu widzenia zasad reprezentacji zmiana spowodowała, że przedmiotem rozstrzygnięć stały się typowe dla parlamentaryzmu, ale usytuowane w nietypowych warunkach problemy, takie jak:

1. Uznanie PE w świetle regulacji traktatowych za organ przedstawicielski reprezentujący obywateli Unii Europejskiej<sup>6</sup>, co w praktyce oznacza, że jego skład jest obsadzany przez liczną i heterogeniczną społeczność państw członkowskich.
2. Uznanie jednocześnie państw za podstawowe jednostki terytorialne, w których przeprowadzane są wybory, co oznacza, że to ich granice wyznaczają granice okręgów wyborczych.
3. Podejmowanie zasadniczych decyzji dotyczących tej instytucji w drodze negocjacji prowadzonych przez polityków państw członkowskich.

Natomiast typowe problemy to: ustalenie liczby członków tej instytucji, dokonanie podziału mandatów między państwa członkowskie oraz ukształtowanie systemu wyborczego.

Celem badawczym artykułu jest analiza zasad i mechanizmów rozdziału mandatów w PE między państwa członkowskie. Natomiast podstawowa teza sprowadza się do stwierdzenia, że głównym źródłem sporów, problemów i kontrowersji jest uznanie granic państw za granice okręgów wyborczych. Ze względu na objętość artykułu analiza dotyczy stanu prawnego, danych i rozwiązań z wyborów do PE z 2014 r. i regulacji

<sup>1</sup> J. Lodge, *Introduction: De-mythologizing the European Parliament*, [w:] *The 1994 Elections to the European Parliament*, red. tenże, London 1996, s. 1-12; T. Raunio, *The European Parliament*, [w:] *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2012, s. 365-380; S. Hix, *The Political System of the European Union*, Basingstoke–New York 2005, s. 175-176.

<sup>2</sup> E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006, s. 67.

<sup>3</sup> M. Shackleton, *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, „Journal of European Integration” 2017, vol. 39, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>.

<sup>4</sup> Szerzej o podłożu tej decyzji zob. J. Smith, *Europe's Elected Parliament*, Sheffield 1999, s. 46 i nast.

<sup>5</sup> *Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*, Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.U., L 278, 8 X 1976.

<sup>6</sup> Tak PE określa art. 10 ust. 1 i 2 *Traktatu o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C202/01, 7 VI 2016.

wprowadzonych przez traktat z Lizbony<sup>7</sup>. Nie obejmuje procesu ewolucji zasad reprezentacji oraz systemu wyborczego do PE<sup>8</sup>.

## LICZBA I ZASADY PODZIAŁU MANDATÓW

Konieczność rozstrzygnięcia, ilu posłów ma liczyć Parlament Europejski oraz jak ustalona liczba członków zostanie rozdysponowana między państwa, była problemem od początku procesu integracji europejskiej, tj. ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W procesie decyzyjnym już wówczas wyraźnie dominowały negocjacje i uzgodnienia, a nie zobiektywizowane kryteria. Wprowadzenie powszechnych i bezpośrednich wyborów do PE nasiliło jednak dyskusję nad koniecznością ustanowienia zasad podziału mandatów, tak by przy kolejnych okolicznościach wymagających powiększenia liczby członków PE kwestia ta była łatwiejsza do rozstrzygnięcia<sup>9</sup>. Konkretną propozycję w tej sprawie PE przedstawił 10 czerwca 1992 r. w przyjętej rezolucji, ale nie została wprowadzona do prawa wspólnotowego<sup>10</sup>. Zmiany w regulacjach prawnych przyjęto dopiero w traktacie z Lizbony<sup>11</sup>. Zagadnienie liczebności PE i podziału mandatów między państwa członkowskie reguluje aktualnie art. 14 ust. 2 TUE, zgodnie z którym:

1. Liczba członków Parlamentu Europejskiego wynosi 750, *nie licząc przewodniczącego*, co oznacza, że faktyczna liczba członków to 751.
2. W każdym państwie członkowskim wybieranych jest od 6 do 96 posłów.
3. Podział mandatów między państwa członkowskie *ma charakter degresywnie proporcjonalny*.

Rozwiązania wskazane w dwóch pierwszych punktach były wypadkową kilku tendencji – dążenia do zapewnienia PE efektywności w działaniu przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowej praktyki stopniowego powiększania liczby członków tej instytucji wywoływanej głównie akcesją nowych państw (w 1979 r. zwiększenie liczby posłów było związane z wprowadzeniem bezpośrednich i powszechnych wyborów)<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE, C306, 17 XII 2007.

<sup>8</sup> R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2007; B. Rittberger, *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford 2005; J. Ruskowski, *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2000, s. 97-111.

<sup>9</sup> J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim*, „Decyzje” 2007, nr 8, s. 54-55.

<sup>10</sup> W 1992 r. PE zaproponował następujące rozwiązanie: każde państwo posiada wyjściowo 6 mandatów; państwa do 25 mln mieszkańców otrzymują dodatkowy mandat za każde 500 tys. mieszkańców, państwa o liczbie mieszkańców od 25 do 60 mln otrzymują dodatkowy mandat za każdy milion, a państwa o liczbie mieszkańców powyżej 60 mln dostają dodatkowy mandat za każde 2 miliony. *Tamże*, s. 55.

<sup>11</sup> *The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance*, [w:] *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 15 XI 2007, s. 14.

<sup>12</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 190-195.

i zróżnicowania liczby parlamentarzystów wybieranych w każdym z państw<sup>13</sup>. Pierwotnie zakładano utrzymanie liczby 750 posłów, ustalonej w trakcie prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy podpisanym 29 listopada 2004 r.<sup>14</sup>, ale na skutek postawy delegacji Włoch powiększono tę liczbę o przewodniczącego<sup>15</sup>.

Wymieniona w punkcie trzecim zasada degresywnej proporcjonalności wymaga bardziej wnikliwej analizy, ponieważ jest rozwiązaniem nietypowym dla organów parlamentarnych. Ze względu na pewną ogólnikowość wymaga konkretyzacji, a jej praktyczne zastosowanie na poziomie UE stało się przedmiotem zróżnicowanych ocen i wywołało ożywioną dyskusję.

Tab. 1. Dane dotyczące Parlamentu Europejskiego

Państwo	Liczba ludności*	Liczba uprawnionych do głosowania w wyborach 2014 r.	Liczba mandatów przyznana na podstawie TL
Niemcy	81 843 743	61 998 824	96
Włochy	60 820 764	50 662 460	73
Francja	65 397 912	46 544 712	74
Wielka Brytania	62 989 550	46 481 532	73
Hiszpania	46 196 276	36 514 084	54
Polska	38 538 447	30 636 537	51
Rumunia	21 355 849	18 221 061	32
Holandia	16 730 348	12 815 496	26
Grecja	11 290 935	9 907 995	21
Portugalia	10 541 840	9 753 568	21
Czechy	10 505 445	8 395 132	21
Węgry	9 957 731	8 041 386	21
Belgia	11 041 266	7 948 854	21
Szwecja	9 482 855	7 359 962	20
Bułgaria	7 327 224	6 543 423	17
Austria	8 443 018	6 410 602	18
Finlandia	5 401 267	4 440 297	13
Słowacja	5 415 900/5 404 402	4 414 433	13

<sup>13</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 179-184.

<sup>14</sup> Tenże, *Przewodnik po traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 57.

<sup>15</sup> Tenże, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 182.

Państwo	Liczba ludności*	Liczba uprawnionych do głosowania w wyborach 2014 r.	Liczba mandatów przyznana na podstawie TL
Dania	5 580 516	4 141 329	13
Chorwacja	4 398 150	3 767 343	11
Irlandia	4 582 769	3 245 348	11
Litwa	3 007 758	2 557 950	11
Słowenia	2 055 496	1 710 856	6
Łotwa	2 041 763	1 472 478	8
Estonia	1 339 662	902 873	6
Cypr	862 011	606 916	6
Malta	416 110	344 356	6
Luksemburg	524 853	264 433	6
<b>Suma</b>	<b>508 077 960</b>	<b>396 104 240</b>	<b>751</b>

\* na dzień 1 I 2012; dane będące podstawą rozdziału mandatów przed wyborami 2014 r.

Źródło: *Review. European and National Elections Figured Out. Special Edition – November 2014. 2014 European elections*, Public Opinion Monitoring Unit, European Parliament, s. 40, [online] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2014.html#table04>, 28 XI 2017; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>, 4 XII 2017.

## DEGRESYWNA PROPORCJONALNOŚĆ

Przyjęcie zasady degresywnej proporcjonalności do podziału mandatów w PE między państwa członkowskie wynikało z niemożności zastosowania czterech typowych reguł funkcjonujących na poziomie państw.

Reguła pierwsza, znajdująca zastosowanie w państwach o strukturze federalnej, polega na przyznaniu podmiotom tworzącym państwo związkowe identycznej liczby mandatów (wzorcowym przykładem jest w tym zakresie Senat USA), co ma podkreślać ich formalną równość i dawać możliwość identycznego wpływu na decyzje podejmowane na szczeblu ogólnokrajowym. Rozwiązanie to dotyczy jednak izb drugich parlamentów, podczas gdy izby pierwsze w takiej konstrukcji bikameralizmu reprezentują ogół obywateli. Parlament Europejski jest jednoizbowy – dla jego konstrukcji nie stosuje się więc wariantów przewidzianych dla izb drugich. Ponadto w świetle przywołanego art. 14 ust. 2 TUE jest to organ reprezentujący obywateli, co skutkuje koniecznością znalezienia zasady pozwalającej na zrealizowanie – przynajmniej w pewnym stopniu – zasady materialnej równości głosu każdego wyborcy, niezależnie od tego, w którym z państw korzysta z prawa do głosowania.

Zgodnie z drugą zasadą tworzenia reprezentacji jeden przedstawiciel wybierany jest przez określoną stałą grupę wyborców. Przykładowo Alexander Hamilton pod koniec XVIII w. proponował, by jeden deputowany był wybierany przez grupę 30 tys. ludzi<sup>16</sup>. Pomijając okoliczność, że model ten jest charakterystyczny raczej dla formuły większościowej, trzeba zauważyć, że w przypadku PE za wyjściową należałoby przyjąć liczbę odpowiadającą najmniejszej liczbie wyborców ze wszystkich państw członkowskich. W konsekwencji – jeśli przyjąć założenie, że każda grupa wyborców odpowiadająca liczbie wyborców w Luksemburgu wybiera jednego posła – w PE obecnej kadencji zasiadałoby 1484 członków (obliczenia obejmują wyłącznie liczby całkowite bez zaokrągleń ułamków). Rozwiązanie to jest niepraktyczne również dlatego, że nie pozwala na ustalenie liczebności wybieranego organu, zmiennej i uzależnionej od aktualnej w danym roku liczby wyborców. Jeśli natomiast uwzględnić postanowienia TUE, zgodnie z którymi minimalna liczba posłów wybieranych w jednym państwie wynosi 6, to ostateczna liczba nie tylko uległaby zwiększeniu – należałoby także rozstrzygnąć, czy dotyczy to jedynie państw, w których byłoby wybieranych mniej niż 6 posłów, czy też należy przyjąć rozwiązanie, zgodnie z którym na każdą wielokrotność przyjętej liczby wyjściowej przypada 6 posłów.

Do podobnych konkluzji prowadzą rozważania dotyczące możliwości zastosowania podziałów w pełni proporcjonalnych do podziału mandatów w PE między państwa członkowskie. Z obliczeń dokonanych dla Unii 27 państw wynika, że w takim systemie najmniejsze państwo posiadałoby 5 mandatów, największe 992, a cały parlament liczyłby 6054 deputowanych<sup>17</sup>.

Trudności w realizacji napotyka również model oparty na jednolitej normie przedstawicielstwa. Rozwiązanie to polega na wyznaczeniu średniej liczby wyborców na jeden mandat. Oblicza się ją, dzieląc liczbę wszystkich wyborców przez liczbę członków organu przedstawicielskiego, a następnie sprawdzając, ile razy wyliczona kwota zawiera się w liczbie mieszkańców poszczególnych okręgów. Osiągnięta liczba całkowita oznacza liczbę obsadzanych w danym okręgu mandatów. Zastosowanie tego modelu do PE skutkowałoby więc dużymi dysproporcjami w liczbie mandatów obsadzanych w poszczególnych państwach; w najmniejszych państwach obsadzano by po jednym mandacie. System ten nie może więc liczyć na powszechną aprobatę.

Zasygnalizowane powyżej trudności w zastosowaniu tradycyjnych metod spowodowały przyjęcie innej metody rozdziału mandatów: degresywnej proporcjonalności, wprowadzonej do porządku prawnego UE przez traktat z Lizbony. Zasada ta została wymieniona, jak wspomiano, w art. 14 ust. 2 TUE, ale nie została zdefiniowana na poziomie regulacji traktatowych. Do jej konkretyzacji doszło w raporcie Alaina Lamassoure'a i Adriana Severina z 3 października 2007 r.<sup>18</sup>, zawierającym propozycję

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 379.

<sup>17</sup> K. Cegiłka [i in.], *Skład Parlamentu Europejskiego w kontekście podziałów proporcjonalnych*, [w:] *Badania ekonometryczne w teorii i praktyce*, red. A.S. Barczak, Katowice 2010, s. 106.

<sup>18</sup> A. Lamassoure, A. Severin, *Report on the composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament. Session document, A6 – 0351/2007, s. 8-9.

rozdziału mandatów w PE. Przyjęta w nim formuła została powtórzona w art. 1 Decyzji Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2013 r. ustanawiającej skład Parlamentu Europejskiego. Na podstawie tych dokumentów można wskazać na trzy komponenty zasady degresywnej proporcjonalności:

1. Podział mandatów w PE powinien w możliwie największym stopniu odzwierciedlać liczbę ludności każdego z państw członkowskich.
2. W podziale mandatów stosowana jest zasada stanowiąca, że *im większa liczba ludności państwa członkowskiego, do tym większej liczby mandatów jest ono uprawnione*. Oznacza ona, że w każdym przypadku państwo o większej liczbie ludności ma posiadać więcej mandatów od państwa o mniejszej liczbie ludności.
3. Liczba mandatów przyznawanych każdemu państwu członkowskiemu maleje wraz ze wzrostem liczby ludności zgodnie z regułą określającą, że im większa populacja danego państwa, tym większą liczbę obywateli reprezentuje jeden poseł (i odwrotnie).

Należy wskazać na dwie istotne kwestie dotyczące traktatowej konceptualizacji zasady degresywnej proporcjonalności.

Po pierwsze, przyjęte zasady rozdziału mandatów wzbudziły zastrzeżenia matematyków wskazujących, że nie wynika z nich, jakie konkretnie matematyczne metody podziału należy zastosować<sup>19</sup>. Ponadto – jak wykazali Kazimierz Rzążewski, Wojciech Słomczyński i Karol Życzkowski<sup>20</sup> – wymienione powyżej druga i trzecia zasada w pewnych sytuacjach są niemożliwe do spełnienia jednocześnie. Jak podsumowują, *gdy prawda ta dotarła do europosłów, zapanowała wśród nich pewna konsternacja*<sup>21</sup>.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na charakter danych będących podstawą rozdziału. Do podziału mandatów w PE wykorzystuje się dane dotyczące ludności poszczególnych państw. Jest to uzasadnione zarówno przepisami TUE, według których parlament reprezentuje obywateli UE, jak i statystykami Eurostatu, który posługuje się właśnie kategorią populacji zamieszkującej każde z państw. W wyborach do PE uczestniczą jednak tylko osoby dysponujące czynnym prawem wyborczym – różnica między obu kategoriami w wyborach 2014 r. wyniosła ponad 111 mln osób. Ponadto, jak można zauważyć na podstawie danych zawartych w tab. 1, Francja posiada większą liczbę ludności od Włoch, ale w wyborach 2014 r. liczba osób dysponujących czynnym prawem wyborczym była w Italii większa o 4 117 748 wyborców. Warto również podkreślić, że z punktu widzenia współczesnych systemów wyborczych właściwsze przy dokonywaniu podziału na okręgi wyborcze i rozdysponowywaniu między nie mandatów jest posługiwanie się liczbą wyborców (czyli osób dysponujących czynnym prawem wyborczym), a nie ogólną liczebnością populacji.

Krytyczna ocena przyjętej w traktacie z Lizbony zasady degresywnej proporcjonalności spowodowała, że w PE zainicjowano prace nad opracowaniem nowej formuły

<sup>19</sup> J. Łyko, *Sprawiedliwość podziału degresywnie proporcjonalnego*, „Ekonomia” 2013, nr 2, s. 184-185.

<sup>20</sup> K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014, s. 212-213.

<sup>21</sup> *Tamże*, s. 213.



podziału mandatów, tak by przed wyborami 2019 r. – jak stwierdzono w rezolucji z 13 marca 2013 r. – dokonany podział był *obiektywny, sprawiedliwy, trwały i przejrzysty*<sup>22</sup>. Warte podkreślenia jest to, że rozważania nad nowym systemem podjęto w trakcie prac nad ostateczną wersją decyzji rozdzielającej mandaty w wyborach 2014 r. W sprawozdaniu PE z 25 lutego 2013 r.<sup>23</sup> (w części „uzasadnienie”) wymieniono trzy możliwe do zastosowania metody podziału.

Pierwsza, określona jako pragmatyczna, bazowała na zasadzie degresywnej proporcjonalności w wersji zaproponowanej przez Lamassoure’a oraz Severina i zakładała rozdzielenie mandatów w dwóch etapach, tj. przed wyborami 2014 i 2019 r. W pierwszym etapie mandaty zostałyby rozdzielone według tej zasady, w drugim zrównoważono by zyski i straty wynikające z utraty więcej niż jednego mandatu.

Druga z metod – paraboliczna<sup>24</sup> – została oceniona jako jedna z najbardziej degresywnych i odrzucona, gdyż – jak stwierdzono w uzasadnieniu prezentowanego projektu – wprowadzenie zmian według jej założeń *byłoby zbyt drastyczne, by zostać uznane za zrównoważone pod względem politycznym*<sup>25</sup>. Szczegółowej analizy metody parabolicznej dokonał Jacek Haman, wskazując, że podział mandatów oparty na jej założeniach wymaga spełnienia trzech warunków: musi być proporcjonalny do rosnącej, nieujemnej i ściśle wklęsłej funkcji liczby ludności państwa; funkcją tą jest funkcja kwadratowa  $y = a + bx + cx^2$ ; proporcjonalność oznacza zastosowanie do podziału metody Webstera–Sainte-Laguë<sup>26</sup>.

Trzecia z wymienionych metod została opracowana w dniach 28-29 stycznia 2011 r. podczas sympozjum zwołanego przez Komisję Konstytucyjną PE w Cambridge<sup>27</sup>. Uczestniczący w nim matematycy zaproponowali zasadę *fix+prop*, składającą się z dwóch elementów. Pierwszy to wyznaczenie „bazy”, tj. grupy mandatów dzielonych proporcjonalnie między państwa członkowskie, która nie przekraczałaby 25% wszystkich mandatów i była zależna od liczby państw członkowskich. Przy liczbie państw członkowskich od 27 do 31 baza wynosiłaby 162 mandaty (co wynika z regulacji traktatowych, według których w każdym państwie obsadzanych jest co najmniej 6 mandatów), przy większej (od 32 do 37) – liczba mandatów obsadzanych w każdym z państw musiałaby ulec zmniejszeniu do 5. Pozostała część mandatów miała zostać

<sup>22</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r., [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>, 4 XII 2017.

<sup>23</sup> Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r., 2012/2309(INI), [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0041&language=PL#title3>, 4 XII 2017.

<sup>24</sup> V. Ramirez, A. Polomares, M. Marquez, *Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States*, [w:] *Mathematics and Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, red. B. Simeone, F. Pukelsheim, Berlin 2006, s. 205-220.

<sup>25</sup> Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. ...

<sup>26</sup> J. Haman, *Degresywnie proporcjonalny podział...*, s. 63.

<sup>27</sup> P. Dniestrzański, *Kompromis z Cambridge – pomiędzy równością i proporcjonalnością*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 203, s. 51.



podzielona zgodnie z zasadą degresywnej proporcjonalności między państwa członkowskie, z tą istotną różnicą, że zaokrąglenia liczby miejsc do liczby całkowitej dokonywano by przed spełnieniem warunku degresywnej proporcjonalności, a nie po nim<sup>28</sup>.

Przedstawioną propozycję – nazwaną kompromisem z Cambridge – opisywano również za pomocą wzorów matematycznych, mających ułatwić ustalenie liczby mandatów przyznawanych poszczególnym państwom<sup>29</sup>. Efekty zastosowania każdej z trzech metod do podziału mandatów w PE przedstawia tab. 2.

Tab. 2. Liczba mandatów w Parlamencie Europejskim obliczana różnymi metodami

Państwo	Liczba mandatów przyznana przed wyborami 2014 r.	Liczba mandatów według „kompromisu z Cambridge”	Metoda pragmatyczna		Metoda paraboliczna
			Etap I	Etap II	
Niemcy	96	96	96	96	96
Włochy	73	78	74	73	75
Francja	74	83	78	74	80
Wielka Brytania	73	80	76	73	78
Hiszpania	54	61	57	54	60
Polska	51	51	51	51	51
Rumunia	32	31	31	32	32
Holandia	26	25	26	26	26
Grecja	21	19	20	21	20
Portugalia	21	18	20	21	19
Czechy	21	18	20	21	19
Węgry	21	17	19	21	18
Belgia	21	18	20	21	19
Szwecja	20	17	19	19	17
Bułgaria	17	15	17	17	15
Austria	18	16	19	19	16
Finlandia	13	12	13	13	12
Słowacja	13	12	13	13	12
Dania	13	12	13	13	13
Chorwacja	11	11	11	11	11

<sup>28</sup> Tamże.

<sup>29</sup> K. Rzążewski, W. Słomczyński, K. Życzkowski, *Każdy głos się liczy!...*, s. 214-215; *Matematycy na ratunek Parlamentowi*, [online] <http://www.europe-direct.poznan.pl/aktualnosci/1081/matematycy-na-ratunek-parlamentowi.html>, 4 XII 2017.

Państwo	Liczba mandatów przyznana przed wyborami 2014 r.	Liczba mandatów według „kompromisu z Cambridge”	Metoda pragmatyczna		Metoda paraboliczna
			Etap I	Etap II	
Irlandia	11	11	11	11	11
Litwa	11	9	9	11	9
Słowenia	6	8	7	8	8
Łotwa	8	8	7	8	8
Estonia	6	7	6	6	7
Cypr	6	6	6	6	7
Malta	6	6	6	6	6
Luksemburg	6	6	6	6	6
<b>Suma</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>	<b>751</b>

Źródło: *Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r...*

Pierwotnie zakładano, że prace nad nowym systemem podziału mandatów w PE zakończą się w 2016 r., tak by przygotowana propozycja mogła zostać przedyskutowana przez inne instytucje. Jednak decyzja Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE spowodowała opóźnienie prac, dodatkowo komplikując problem. W odniesieniu do mandatów ob-sadzanych w tym kraju początkowo rozważano dwa alternatywne scenariusze. Pierwszy zakładał zmniejszenie całkowitej liczby członków PE o liczbę posłów wybieranych w tym państwie, drugi – rozdzielenie 73 mandatów między członków UE. We wrześniu 2017 r. przedstawiono propozycję ograniczenia liczebności PE do 700 członków i rozdzielenie 22 mandatów między państwa członkowskie w następujący sposób: Francja i Hiszpania po 4 mandaty, Włochy 3, Holandia i Irlandia po 2, Chorwacja, Szwecja, Austria, Estonia, Finlandia, Słowacja i Dania po 1. Pozostałych 50 miejsc zostanie w przyszłości rozdysponowanych między państwa, które zostaną członkami UE<sup>30</sup>.

Trwające w bieżącej kadencji Parlamentu Europejskiego prace nad nowym systemem podziału mandatów wynikają zarówno z obiektywnych przyczyn (opuszczenia UE przez Wielką Brytanię), jak i z krytyki rozwiązań traktatu z Lizbony, który mimo wprowadzenia zasady degresywnej proporcjonalności nie przewyrczył niedomagań wcześniejszych rozwiązań, skutkujących koniecznością regularnego negocjowania systemu alokacji mandatów w PE<sup>31</sup>. Rozstrzygnięcie problemu podziału mandatów między państwa członkowskie jest trudne, wiąże się bowiem z dwiema okolicznościami. Po pierwsze, system alokacji należy sytuować w szerszym kontekście reprezentowania poszczególnych państw na poziomie UE – brak konkretnych, matematycznych reguł pozwala na traktowanie liczby mandatów jako elementu negocjacji politycznych

<sup>30</sup> *Mają pomysł na wakaty po Brytyjczykach*, TVN24, [online] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/parlament-europejski-ma-pomysl-na-wakaty-po-brytyjczykach,771238.html>, 4 XII 2017.

<sup>31</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 183.

toczonych między państwami w różnych obszarach i uznawanie ich za mechanizmy w pewnym sensie kompensacyjne. Przykładowo w trakcie prac nad traktatem z Nicei RFN utrzymała 99 mandatów w PE, co było rekompensatą za jej zgodę na zrównanie liczby głosów ważonych w Radzie „dużych” państw<sup>32</sup>. Po drugie, podział mandatów w PE w tym kontekście nie może być traktowany jako problem wyłącznie matematyczny, ponieważ ostateczna treść decyzji w tej sprawie jest zawsze wypadkową trzech zmiennych – interesów politycznych państw członkowskich, dążenia do oparcia podziału na stabilnych, obiektywnych zasadach i realizacji (w subiektywnym znaczeniu) zasady sprawiedliwości podziału.

## ZAKOŃCZENIE

Tworzenie zasad reprezentacji w Parlamencie Europejskim to rozwiązywanie typowych dla parlamentaryzmu problemów w nietypowych warunkach, prowadzące do nietypowych efektów. Typowe problemy to oczywiście pytanie, jakie rozwiązania przyjąć, aby sprostać jednocześnie wymogom efektywności, poczucia sprawiedliwości i reprezentatywności. Nietypowe warunki tworzy liczebność reprezentowanej społeczności, zamknięta w sztywne granice okręgów wyborczych (czyli suwerennych państw). W rezultacie powstaje złożona, nieprzejrzysta konstrukcja, w której łączą się ze sobą rozwiązania typowe dla organizacji międzynarodowej (dotyczące wpływu poszczególnych członków na podejmowanie decyzji), parlamentu narodowego (państwowe systemy wyborcze) i unikalnego organu ponadnarodowej organizacji międzynarodowej, którą jest Unia Europejska<sup>33</sup>. Odnosząc się do sformułowanej we wstępie tezy, należy zauważyć, że przebudowanie obecnie stosowanego systemu wiązałoby się zapewne z postępem integracji europejskiej i wzmocnieniem PE w systemie instytucjonalnym, ale kluczowym ogniwem będzie odejście od traktowania granic państw jako granic okręgów wyborczych. Bez tego nie uda się przezwyciężyć opisanych problemów, a docelowo doprowadzić do urzeczywistnienia takich rozwiązań, jak jednolita ordynacja wyborcza<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> *Tamże*.

<sup>33</sup> T. Dubowski, *Citizen – European Parliament – External Action of the European Union: Selected Issues*, [w:] *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźelewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok 2013, s. 93.

<sup>34</sup> Procedura przyjęcie jednolitej ordynacji wyborczej do PE pojawiła się już w traktacie ustanawiającym EWG. Aktualnie jest zawarta w art. 223 ust. 1 TFUE. Możliwość uchwalenia wspólnej ordynacji napotyka przeszkodę w postaci niechęci państw członkowskich do związania się jednolitymi regułami wyborczymi. Na poziomie UE przyjęto jednak wspólne zasady dotyczące wyborów, obejmujące demokratyczne prawo wyborcze, oparcie systemu wyborczego na formule proporcjonalnej oraz kilka zagadnień proceduralnych. W praktyce rozwiązania wyborcze stosowane w państwach członkowskich cechują się sporym zróżnicowaniem. Zob. W. Lehmann, *The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation*, European Parliament, Brussels 2014, s. 15-18, [online] [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO\\_ET\(2014\)493047](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO_ET(2014)493047), 7 XII 2017.

## BIBLIOGRAFIA

- Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich*, Decyzja Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom, Dz.U., L 278, 8 X 1976.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne państw demokratycznych*, Warszawa 2007.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.
- Cegiełka K. [i in.], *Skład Parlamentu Europejskiego w kontekście podziałów proporcjonalnych*, [w:] *Badania ekonometryczne w teorii i praktyce*, red. A.S. Barczak, Katowice 2010.
- Corbett R., Jacobs F., Shackleton M., *The European Parliament*, London 2007.
- Dniestrzański P., *Kompromis z Cambridge – pomiędzy równością i proporcjonalnością*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 203.
- Dubowski T., *Citizen – European Parliament – External Action of the European Union: Selected Issues*, [w:] *Elections to the European Parliament as a Challenge for Democracy*, red. E. Kuźlewska, D. Kloza, Warszawa–Białystok 2013.
- The European Parliament: Reassessing the Institutional Balance* [w:] *The Treaty of Lisbon. Implementing the Institutional Innovations*, CEPS Special Reports, 15 XI 2007.
- Haman J., *Degresywnie proporcjonalny podział mandatów w Parlamencie Europejskim*, „Decyzje” 2007, nr 8.
- Hix S., *The Political System of the European Union*, Basingstoke–New York 2005.
- Kownacki T., *Parlament Europejski*, [w:] *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005.
- Lamassoure A., Severin A., *Report on the Composition of the European Parliament (2007/2169(INI))*, European Parliament. Session document, A6 – 0351/2007.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe we współczesnym świecie*, Warszawa 2006.
- Lehmann W., *The European Elections: EU Legislation, National Provisions and Civic Participation*, European Parliament, Brussels 2014, [online] [http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO\\_ET\(2014\)493047](http://www.europarl.europa.eu/think-tank/en/document.html?reference=IPOL-AFCO_ET(2014)493047).
- Lodge J., *Introduction: De-mythologizing the European Parliament*, [w:] *The 1994 Elections to the European Parliament*, red J. Lodge, London 1996.
- Łyko J., *Sprawiedliwość podziału degresywnie proporcjonalnego*, „Ekonomia” 2013, nr 2.
- Mają pomysł na wakaty po Brytyjczykach*, TVN24, [online] <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/parlament-europejski-ma-pomysl-na-wakaty-po-brytyjczykach,771238.html>.
- Matematycy na ratunek Parlamentowi*, [online] <http://www.europe-direct.poznan.pl/aktualnosci/1081/matematycy-na-ratunek-parlamentowi.html>.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [online] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=uriserv:l23025>.
- Ramirez V., Polomares A., Marquez M., *Degressively Proportional Methods for the Allotment of the European Parliament Seats Amongst the EU Member States*, [w:] *Mathematics and*

- Democracy. Recent Advances in Voting Systems and Collective Choice*, red. B. Simeone, F. Pukelsheim, Berlin 2006.
- Raunio T., *The European Parliament*, [w:] *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2012.
- Review. European and national elections figured out. Special edition – November 2014. 2014 European elections*, Public Opinion Monitoring Unit, European Parliament, [online] <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/country-results-at-2014.html#table04>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0082&language=PL>.
- Rittberger B., *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford 2005.
- Ruszkowski J., *Parlament Europejski. Dynamika instytucjonalna i kompetencyjna*, Szczecin 2010.
- Rzążewski K., Słomczyński W., Życzkowski K., *Każdy głos się liczy! Wędrówka przez krainę wyborów*, Warszawa 2014.
- Shackleton M., *Transforming Representative Democracy in the EU? The Role of the European Parliament*, „Journal of European Integration” 2017, vol. 39, nr 2, [online] <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1277713>.
- Smith J., *Europe's Elected Parliament*, Sheffield 1999.
- Sprawozdanie z dnia 25 lutego 2013 r. w sprawie składu Parlamentu Europejskiego w perspektywie wyborów 2014 r.*, [online] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0041&language=PL#title3>.
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C 202/01, 7 VI 2016.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólną Europejską podpisaną w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dz.U. UE, C 306, 17 XII 2007.

---

**Dr hab. Dominik SIEKLUCKI**, doktor habilitowany nauk o polityce, pracownik Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zajmuje się problematyką systemów politycznych, systemów wyborczych i administracji publicznej.